

О- 792444

На правах рукописи



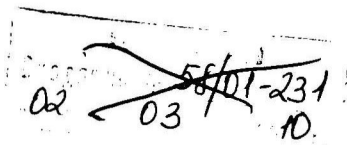
СЛОБОДЧИКОВ Денис Николаевич

**НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ
В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ
МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Специальность: 08.00.10 - Финансы, денежное обращение и кредит

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Йошкар-Ола - 2010



Диссертация выполнена на кафедре бухгалтерского учета и финансов ФГОУ ВПО "Камчатский государственный технический университет"

Научный руководитель - доктор экономических наук, профессор
Суглобов Александр Евгеньевич

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Майбуров Игорь Анатольевич

кандидат экономических наук, доцент
Закирова Ольга Владимировна

Ведущая организация - ОАНО ВПО "Волжский университет
им. В.Н.Татищева"

Защита состоится 27 марта 2010 года в 15⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.115.05 при ГОУ ВПО "Марийский государственный технический университет" по адресу: 424006, Йошкар-Ола, Панфилова, 17, Марийский государственный технический университет, корпус 3, ауд.316.

Юридический и почтовый адрес университета: 424000, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, 3.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО "Марийский государственный технический университет".

Сведения о защите и автореферат диссертации размещены на официальном сайте ГОУ ВПО "Марийский государственный технический университет" <http://www.marstu.net>

Автореферат разослан 25 февраля 2010 года.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000689743

Ученый секретарь диссертационного
совета, канд. экон. наук, доцент

Л.Я.Яковлева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В последние годы реформирование межбюджетных отношений неизменно входит в число официально обозначенных приоритетов государственной внутренней политики современной России.

Федеративное устройство предполагает наличие трех уровней публичной власти с присущими им функциями, наделенными собственными правами и обязательствами. Разделение полномочий по сбору доходов накладывает большое количество экономических ограничений на распределение налоговых поступлений между уровнями государственной власти. Принципы закрепления расходных и налоговых полномочий порождают неизбежность определенной вертикальной несбалансированности бюджетной системы (т.е. несоответствия расходных обязательств региональных и муниципальных властей их налоговым полномочиям). Вместе с тем принцип равенства бюджетной системы, закрепленный Бюджетным кодексом РФ, требует установления гарантий равных возможностей для всех органов власти одного уровня для предоставления общественных благ, что обуславливает необходимость преодоления горизонтальной несбалансированности бюджетной системы (межтерриториальной дифференциации расходных потребностей и доходного потенциала). В результате неотъемлемым элементом любой многоуровневой бюджетной системы является финансовая помощь.

Проблематика межбюджетных отношений и межбюджетного регулирования на внутрисубъектном уровне обуславливает необходимость и актуальность изучения теории межбюджетных отношений как части финансовых отношений. Фактически большинством отечественных ученых внутрирегиональные отношения рассматриваются только с позиции распределения и перераспределения средств одного бюджета в другой. Однако в научной литературе все больше обращается внимание на то, что указанные отношения следует рассматривать как финансовые взаимоотношения между органами власти всех уровней, обладающими бюджетами.

При осуществлении реформ межбюджетных отношений и местного самоуправления, особенно важным является вопрос об адекватной оценке возможностей бюджетов всех уровней по мобилизации налогов и иных платежей в бюджетную систему.

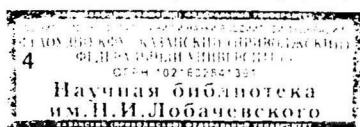
Каждый регион характеризуется своим уровнем доходов, получаемых на

душу населения, что связано, с одной стороны, различиями в уровне экономического развития, отраслевой структуры, с другой, фискальными усилиями местных властей. В высокодоходном регионе сбор налогов в расчете на душу населения может быть значительно ниже, чем в регионе с меньшей налоговой базой за счет разных фискальных усилий властей. В связи с этим возникает необходимость в умении правильно оценить налоговый потенциал регионов и муниципальных образований. Проблемы формирования доходов местных бюджетов, их взаимодействия между собой и с бюджетами вышестоящих уровней являются наиболее сложными в проведении бюджетной реформы. От их разрешения во многом зависит успешная реализация финансовых взаимосвязей и развитие бюджетного федерализма в стране. Качество, правильность, объективность распределения финансовой помощи позволяет эффективно использовать средства бюджета, реализовывать на практике принцип социальной справедливости.

На федеральном уровне приложено немало усилий для повышения объективности методов оценки регионального налогового потенциала и расходных потребностей. В частности, при распределении из Фонда финансовой поддержки регионов (ФФПР) такого вида федеральной финансовой помощи, как трансферты. В качестве базы для расчета сумм финансовой помощи уже не используются отчетные данные об исполнении бюджетов субъектов Федерации за предыдущие периоды, а применяется единая для всех регионов методика расчета валовых налоговых ресурсов и индекса бюджетных расходов (аналога регионального налогового потенциала и расходных потребностей), основанная на учете объективных факторов межрегиональной дифференциации как способности к мобилизации налоговых доходов, так и потребности в осуществлении бюджетных расходов. Однако, в существующих теоретических и практических разработках в области определения доходных возможностей региона отсутствует единство в методологических подходах. На региональном уровне чаще всего применяется ретроспективный метод планирования налоговых доходов, опирающийся на данные о налоговых поступлениях за прошлые периоды, что не дает реального представления о потенциальных возможностях территории. Поэтому актуальное значение приобретают проблемы совершенствования механизма исчисления налогового потенциала на основе показателей, объективно отражающих доходные возможности региона.

Потребность регионов в расчете налогового потенциала связана не только с межбюджетным регулированием на территории субъектов федерации, но и с вопросами оценки финансовых ресурсов региона. Этим обуславливается необходимость решения задач по обеспечению государственного регулирования экономики на региональном уровне надежными методами оценки налогового потенциала.

Применяемые сегодня методики оценки налогового потенциала регионов, в целом хотя и соответствуют задачам межбюджетного регулирования, тем не менее требуют дальнейшего совершенствования. Проблема формирования и



использования финансового потенциала регионов остается мало разработанной: нет единства, прежде всего, в трактовке отдельных терминов, категорий: финансовый ресурс, финансовый потенциал, налоговый потенциал и т.д. Отсутствуют необходимые методические материалы и рекомендации по вопросам оценки состава и структуры финансового потенциала регионов, использования финансовых ресурсов, особенно средств Фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов для налаживания процессов расширенного воспроизводства и расширения деятельности предприятий социальной сферы.

Отсутствие концептуального подхода к регулированию межбюджетных отношений на субфедеральном уровне, обеспечивающего выравнивание бюджетной обеспеченности и развитие собственной налоговой базы местных бюджетов, определили актуальность темы и выбор направления диссертационного исследования.

Отмечая благоприятный характер реформ, проведенных в области механизма распределения федеральной финансовой помощи, нельзя не отметить тот факт, что этот процесс "не дошел до местного уровня": в настоящее время не существует единой общепринятой методики оценки налогового потенциала муниципалитетов. Усиление роли местного самоуправления и необходимость повышения эффективности решения вопросов местного значения требуют совершенствования системы формирования доходов местных бюджетов с точки зрения бюджетного регулирования и с позиции достоверности оценки территориальной доходной базы.

Теоретико-методическое развитие вопросов оценки налогового потенциала территории с целью прогнозирования доходной части местных бюджетов и разработка предложений в области бюджетного регулирования через оценку соответствия доходных источников расходным полномочиям в условиях реформы местного самоуправления являются основным направлением данного диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. В отечественной экономической литературе общие вопросы федеративных отношений и региональной политики, в которых содержится анализ межбюджетных отношений как элемент, исследовали авторы: М.К. Бандман, С.Д. Валентей, А.Г. Гранберг, В.И.Клисторин, В.Н. Лексин, Т.Г. Морозова, П.Б. Пыренков, В.Е.Селиверстов, Л.В.Смирнягин, А.Е.Суглобов, А.Н. Швецов и др.

Вопросы оценки налогового потенциала с позиции анализа теории государственных финансов в своих научных работах рассматривали: А.М.Бабич, П.П.Гензель, Л.А.Дробозина, А.Журавская, А.Г.Игудин, В.Г.Пансков, М.А.Пессель, Г.Б.Поляк, В.М.Родионова, М.В.Романовский, Б.М.Сабанти, С.П.Соляникова, В.Б.Христенко, Д.Г.Черник, Н.А.Ширкевич, М.И.Яндиев и др.

Среди исследований, посвященных различным аспектам совершенствования механизма налогообложения применительно к российской специфике, необхо-

димо отметить исследовательские работы: А.Н. Волошиной, Л.И. Гончаренко, Н.В. Кашиной, А.А. Коломиеца, В.Г. Князева, Л.Я. Маршавиды, А.Д. Мельника, А.Д. Морозова, Л.П. Павловой, В.Г. Панскова, А.Б. Паскачева, И.А. Перонко, О.И. Пилипенко, С.П. Сухещкого, А.С. Федорова, С.Н. Хурсевич, Д.Г. Черника, М.Н. Шалюхиной, С.Д. Шаталова, Е.Б. Шуваловой, М.М. Юмаева и др.

Изучению теоретических и практических аспектов налогового потенциала посвящены работы таких авторов, как О.В. Богачева, Б. Веденеев, И.В. Горский, П. Кадочников, О. Луговой, Л.П. Павлова, Е.В. Паролло, В. Ульяхин, Ф.Ф. Ханафеев, Т.Ф. Юткина и др. Однако в них налоговый потенциал не всегда рассматривается как финансовая категория. Определение сущности налогового потенциала относится к числу наименее разработанных вопросов в отечественной финансовой науке. Кроме того, не в полной мере раскрываются вопросы взаимосвязей налогового потенциала с другими финансовыми категориями.

Международный опыт и схемы бюджетного выравнивания, наиболее соответствующие российским условиям, обобщены в работах К.К. Баранова, С. Б. Баткибекова, Э.А. Вознесенского, А.Г. Грязновой, П.А. Кадочникова, О.В. Лугового, А.Ф. Самохвалова, С.М. Синельникова, А.М. Лаврова, И.В. Трунина и др.

Проблемам бюджетного федерализма посвящены работы экспертов Всемирного банка: Р.В. Бола, П. Бута, К. Валих, К. Вонга, Д. Кларка, Р. У. Рефьюза и др. Значительный вклад в разработку теоретических и практических вопросов межбюджетных отношений внесли зарубежные ученые - Г. Бреннан, Дж. Бьюкенен, Р. Масгрейв, Дж. Норрегард, У. Оутс, Д.Э. Стиглиц, А. Токвиль, Ч. Тибу и др.

В то же время многие аспекты исследуемой проблемы рассматриваются в основном на уровне федерального бюджета. Работы зарубежных авторов, хотя и представляют несомненный интерес, не учитывают специфику российской экономики, особенности нормативно-правовой базы бюджетных отношений в России, формы государственного регулирования бюджетных отношений.

Кроме того, методологические подходы к оценке налогового потенциала, а также вопросы реализации налогового потенциала в системе налоговых доходов на внутрирегиональном уровне освещены недостаточно. Современные исследования по вопросам совершенствования межбюджетных отношений не только не исчерпали проблемы, но и напротив, обнаружили целесообразность и необходимость активизации научного поиска в этом направлении. С этих позиций определенный теоретический и практический интерес представляет разработка методических подходов к оценке налогового потенциала, что обусловило выбор темы исследования и её актуальность и своевременность.

Цель исследования состоит в разработке методических положений и практических рекомендаций по совершенствованию оценки налогового потенциала в условиях реформирования бюджетной системы Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели определены и решены следующие задачи:

- уточнить содержание и соотношение категорий системы финансово-экономического планирования: "налоговый, бюджетный и финансовый потенциал" и дифференцировать потенциальные возможности субъектов федерации и муниципальных образований в зависимости от приоритетов бюджетно-налоговой политики;

- систематизировать и обосновать существующие методы оценки налогового потенциала региона;

- выявить порядок предоставления финансовой помощи и оценки налогового потенциала в отдельных государствах и в России;

- определить методы оценки налогового потенциала, используемые в практике бюджетного выравнивания Субъектов РФ;

- обосновать методику анализа системы бюджетообразующих налогов в системе налоговых доходов муниципальных бюджетов;

- раскрыть специфику, недостатки и характерные тенденции развития межбюджетных отношений в Камчатском крае;

- предложить рекомендации по совершенствованию методики распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов Камчатского края;

- разработать методику оценки налогового потенциала.

Область исследования диссертационной работы соответствует требованиям паспорта ВАК Минобрнауки РФ по специальности 08.00.10 - финансы, денежное обращение и кредит, а именно: п. 2.3. Бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике; п. 2.5. Оптимизация бюджетного процесса: совершенствование системы управления доходами и расходами бюджетной системы и внебюджетных фондов, бюджетного планирования и долгосрочного прогнозирования.

Объектом исследования выступают бюджетная и налоговая системы и их взаимодействие в системе перераспределительных отношений.

Предметом исследования является система регулирования межбюджетных отношений, а также планирование, использование и развитие налогового потенциала субъектов Федерации и муниципальных образований в современных условиях преобразования бюджетного процесса и налоговой системы.

Теоретической и методологической базой исследования является конкретное приложение теории научного познания к предмету исследования. Теоретическую основу исследования составляют труды отечественных и зарубежных ученых по проблемам теории финансов, бюджетной системы, налогообложения и межбюджетных отношений, законодательные и нормативные акты Российской Федерации, министерств и ведомств, материалы научно-исследовательских учреждений, периодические экономические издания.

Методологическую основу исследования составили теории экономического роста, бюджетного федерализма и связанные с ними теоретические и практические аспекты организации внутрирегионального бюджетного выравнивания.

В качестве информационной базы исследования использованы данные органов государственной статистики, финансовых отчетов администрации Камчатского края и муниципальных образований, УФНС по Камчатскому краю, а также публикации, личные наблюдения и выводы автора, полученные в ходе проведения научного исследования; данные, размещенные в Интернет.

При проведении исследования были использованы общие научные методы: обследование, наблюдение, сбор и анализ информации, сопоставление и сравнение теоретических основ с их практическим внедрением, обобщение и системный подход.

Научная новизна исследования состоит в комплексном исследовании теоретических проблем содержания налогового потенциала и выработке предложений по совершенствованию оценки и прогнозирования налогового потенциала с целью повышения эффективного управления финансами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Наиболее существенные результаты, содержащие научную новизну диссертационного исследования, заключаются в следующем:

- уточнено понятие "налоговый потенциал", определена необходимость применения этого показателя при бюджетном планировании;
- выполнен анализ регионального законодательства и на его основе дана сравнительная оценка налогового потенциала в субъектах РФ; выделены достоинства и недостатки отдельных методических подходов, обобщены возможности их применения на практике в условиях реформирования бюджетной системы;
- усовершенствована методика распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, применяемая в Камчатском крае (обоснован состав репрезентативной налоговой системы для данного региона с учетом структуры его бюджета; предложено изменить экономический показатель для расчета налогового потенциала по единому налогу на вмененный доход и использовать показатель среднего уровня бюджетной обеспеченности при распределении дотаций);
- доказана целесообразность применения метода репрезентативной налоговой системы с использованием регрессионного анализа; разработан алгоритм расчета налогового потенциала муниципальных районов и городских округов на основе построения доверительных интервальных прогнозов;
- обосновано использование показателя налогового потенциала при распределении стимулирующей составляющей фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов для оценки усилий местных органов власти по увеличению налоговых платежей в бюджет; предложено включить в перечень оценки показателей динамики развития налоговой базы по отдельным налогам показатель отношения прироста недоимки по налоговым платежам к объему доходов бюджета.

Практическая значимость работы состоит в том, что изменение состава репрезентативной налоговой системы и использование в расчетах показателя

среднего уровня бюджетной обеспеченности при распределении дотаций позволит эффективно распределять средства фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов.

Применение метода регрессионного анализа для расчета налогового потенциала позволяет с достаточной степенью достоверности прогнозировать данный показатель в краткосрочном и среднесрочном периоде.

Предложения, связанные с совершенствованием расчета стимулирующей составляющей фонда финансовой поддержки позволят учитывать результаты управления финансами местными администрациями, будут способствовать принятию обоснованных решений при планировании направлений использования средств, повышению заинтересованности получателей в эффективном их освоении.

Практическое значение диссертации состоит в том, что сформулированные в ней выводы и предложения могут быть положены в основу методики оценки финансового потенциала регионов Российской Федерации и определения направлений его использования в системе межбюджетных отношений. Ряд методических и практических рекомендаций автора по оценке направлений развития бюджетного федерализма является приемлемым при подборе совокупности факторов для определения налоговых баз по значительному количеству региональных и местных налогов.

Рекомендации, содержащиеся в диссертации, носят конкретный характер, имеют практическую направленность и могут быть использованы в практике работы финансовых органов при составлении и рассмотрении проектов бюджетов регионального и муниципального уровней, а также в работе налоговых органов, при планировании налоговых поступлений в разрезе административно-территориального деления субъекта РФ.

Теоретические выводы и практические предложения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы при разработке законопроектов и нормативно-правовых актов законодательными и исполнительными органами власти России в целях совершенствования налоговой системы РФ.

Результаты исследования апробированы и используются в подготовке учебно-методических материалов и при чтении лекций студентам по дисциплинам "Финансы", "Налоги и налогообложение", "Бюджетная система РФ", "Государственные и муниципальные финансы".

Апробация работы. Основные положения и выводы диссертационной работы докладывались и обсуждались на научных конференциях: "Проблемы бухгалтерского учета, налогообложения, аудита и экономического анализа в условиях реформирования российской экономики" (г. Красноярск, 2009 г.), "Актуальные проблемы финансового права и государственного регулирования экономики в кризисный период" (г. Казань, 2009), "Мировая экономика и социум: от кризиса до кризиса" (г. Саратов, 2009), "Социально-экономические реформы: проблемы и пути решения в условиях современного общества" (г. Москва, 2009), "Актуальные проблемы экономики, социологии и права" (г. Пятигорск, 2009), "Развитие Дальнего

Востока и Камчатки: региональные проблемы" (г. Петропавловск-Камчатский, 2009), публиковались в сборниках научных трудов.

Публикации. По результатам диссертации опубликованы 12 научных статей (в том числе 4 в журнале, входящем в список ВАК, объемом 3,5 п.л.), общий объем публикаций – 8,8 п.л., авторских – 8,5 п.л.

Структура диссертационной работы построена в соответствии с целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы, приложений и имеет следующую структуру:

Введение

1. Теоретические аспекты оценки налогового потенциала

1.1 Налоговый потенциал в системе бюджетного регулирования

1.2 Экономическое содержание налогового потенциала

1.3 Особенности зарубежных моделей бюджетного федерализма в распределении и оценке налоговых доходов

2. Методические аспекты оценки налогового потенциала муниципальных образований

2.1 Методические подходы к оценке налогового потенциала

2.2 Характеристика методик расчета налогового потенциала в субъектах Российской Федерации

3. Совершенствование внутрирегиональной системы распределения финансовой помощи (на примере Камчатского края)

3.1 Оценка налогового потенциала муниципальных образований Камчатского края

3.2 Прогноз налогового потенциала муниципальных образований методом репрезентативной налоговой системы с использованием регрессионного анализа

3.3 Методический подход к распределению дотаций на стимулирование достижений наилучших показателей

Заключение

Библиографический список

Приложения

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ И ВЫВОДЫ ДИССЕРТАЦИИ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

Определены теоретические аспекты и уточнено понятие "налоговый потенциал"

Большинство объектов, изучаемых экономической наукой, в том числе и налоговые отношения, могут быть охарактеризованы кибернетическим понятием сложная система. Поскольку, важным качеством любой системы является детерминированность ее элементов, при исследовании недостаточно поль-

зоваться методом расчленения на элементы с последующим их изучением в отдельности как арифметических составляющих. Одна из трудностей экономических исследований состоит в том, что почти не существует объектов экономики, которые можно было бы рассматривать как отдельные элементы. Так как сложность системы определяется количеством входящих в неё элементов, связями между этими элементами, а также взаимоотношениями между системой и средой, можно с уверенностью сказать, что межбюджетные отношения обладают всеми признаками очень сложной системы. Она объединяет огромное число элементов, отличается многообразием внутренних связей и связей с другими системами.

Поскольку налоговый потенциал, является категорией, характеризующей определённую часть финансово-экономических отношений, он, как следствие, является неотъемлемым звеном системы межбюджетных отношений, отражает ее состояние.

Исходя из методологической субординации качественного и количественного анализа, налоговый потенциал необходимо прежде всего определить в качественном параметре, как систему экономических отношений, которая сформирована следующими характеристиками:

- налоговый потенциал существует в экономическом пространстве, и его содержание состоит в возможности отчуждения части доходов (и соответственно части финансовых потоков) совокупности субъектов налоговых отношений, т.е. в возможности институционально ограничить ресурсную базу процесса воспроизводства собственности в пользу ресурсной базы процесса воспроизводства власти, не подрывая при этом основы воспроизводства собственности;

- налоговый потенциал есть способность какой-то совокупности субъектов налоговых отношений сформировать массу (поток) налоговых платежей при условии, что правовое поле и экономическая система налогообложения заданы;

- налоговый потенциал представляет собой составную часть финансового потенциала совокупности объектов налоговых отношений, локализованных на данной хозяйственной территории; формирование налогового потенциала переходит в процесс реализации экономического потенциала хозяйственной территории; экономический потенциал следует определить в качестве главного фактора налогового потенциала;

- мера налогового потенциала определяет ресурсы воспроизводства собственности, экономического потенциала в целом, а значит, и меру налогового потенциала последующих периодов.

Соглашаясь с определениями налогового потенциала, предложенными различными исследователями следует отметить, что его оценка должна также учитывать фактор налоговой политики как неотъемлемого элемента структуры налоговых отношений, влияющего на размер налогового потенциала.

Различные способы осуществления налоговой политики приводят к существенно разным оценкам налогового потенциала.

Ярким примером в данной ситуации явилось, введение единого налога на вмененный доход и соответствующая корректировка налоговой политики в части субъектов малого бизнеса, что привело к масштабной переоценке налогового потенциала одной и той же территории. В итоге налоговый потенциал увеличился в основном за счет перемещения значительной части субъектов "теневых" отношений в сферу легитимных. Изменение налоговой политики в части формирования ЕСН в 2005 г., несмотря на снижение общей ставки налога, способствовало увеличению доходов в бюджет и внебюджетные фонды за счет налоговых поступлений исчисляемых от заработной платы. По-мнению ФНС приток поступлений в казну был обеспечен не столько ростом доходов населения, сколько отказом работодателей от начисления "серых" заработных плат ввиду отсутствия экономической эффективности сокрытия доходов, а также широкой социальной пропагандой, связанной с пенсионными накоплениями и кредитованием населения.

На наш взгляд, под налоговым потенциалом следует понимать совокупный объем финансовых ресурсов, которые могут быть мобилизованы через действующую систему налогообложения в действующем правовом поле посредством реализации избранной налоговой политики.

Количественная оценка налогового потенциала может быть дана как в абсолютном выражении, так и в виде индексов, характеризующих отношение налогового потенциала данного субъекта РФ к среднему по стране показателю. Поскольку все величины отражают потенциальные доходы, при их оценке следует учитывать параметры неиспользуемых резервов, неучтенных поступлений и потерь в результате влияния различных рискообразующих факторов.

Анализ методик оценки налогового потенциала в субъектах РФ

Обзор нормативной базы субъектов РФ по вопросам межбюджетных отношений показал, что большинство регионов на 1 января 2009 г. имеют законодательно утвержденную методику расчета налогового потенциала. По нашим данным, такие документы отсутствуют лишь в Республике Ингушетии, Тыва, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Коми, Алтайском крае и Магаданской области.

Регионы используют различную терминологию при определении собственных доходных возможностей. Так, понятие "доходный потенциал субъекта Российской Федерации" закреплено в законодательстве Республики Саха (Якутия), Чувашской Республики, Калужской, Новосибирской областей, Ненецкого автономного округа. В нормативной базе Белгородской и Томской областей используется понятие "условный налоговый потенциал", а в Краснодарском крае и республике Мордовия - "налоговый ресурс".

Практически все используемые в мировой практике методы оценки налогового потенциала применяются субъектами РФ (табл. 1).

Таблица 1. Характеристика нормативной базы субъектов РФ, закрепляющей оценку налогового потенциала по состоянию на 01.01.2009 г.

Показатель		Количество субъектов РФ
Субъекты РФ, закрепившие методику оценки налогового потенциала в региональном законодательстве, из них:		75
Используют при расчетах показатель	налоговый потенциал	63
	налоговый ресурс	2
	условный налоговый потенциал	2
	доходный потенциал	6
Закреплено понятие налогового потенциала в законодательстве		18
Используют в расчетах метод	РНС	48
	упрощенный метод	-
	фактический метод	7
	оценка ВРП	9
	регрессионный анализ	1
Метод оценки налогового потенциала в методике не указан		10

Из 65 субъектов Федерации, описавших в своей нормативной базе методику оценки налогового потенциала подавляющее большинство (48 регионов) используют в расчетах метод РНС.

Состав репрезентативной системы налогов варьируются в субъектах РФ от трех до семи бюджетобразующих налогов. На практике в этот перечень регионы как правило включают земельный налог, НДФЛ и ЕНВД (Тверская, Ивановская, Воронежская области и др.), в Тамбовской области к этому перечню добавлен налог на имущество физических лиц, а к примеру, в Краснодарском крае еще единый сельскохозяйственный налог и госпошлины (табл. 2).

Фактический метод значительно реже используется регионами. В основном, применение данного расчета связано с использованием сложной системы предоставления налоговых льгот на территории региона (например, в Чувашской республике). Этот фактор не учитывают другие способы расчета налогового потенциала. Кроме того, использование данного метода позволяет учитывать изменения налогового законодательства, что, безусловно, оказывает влияние формирование доходного потенциала субъектов Российской Федерации, в которых формируется региональная налоговая система.

Лишь в Астраханской области для оценки налогового потенциала используется регрессионный анализ. Основной причиной, по которой регионы не используют данный метод, при оценке налогового потенциала является, на наш взгляд, относительная сложность расчетов. Кроме того, их реализация требует определенной квалификации специалистов, занимающихся налоговым планированием.

**Таблица 2. Состав репрезентативной налоговой системы,
используемый субъектами РФ**

Перечень налогов, входящих в РПС	Количество субъектов РФ
Единый сельскохозяйственный налог Единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и на вмененный доход для отдельных видов деятельности Налог на имущество организаций Налог на доходы физических лиц Налог на прибыль организаций	11
Налог на имущество организаций Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности Налог на доходы физических лиц	9
Налог на имущество организаций Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности Налог на доходы физических лиц Земельный налог	7
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности Налог на доходы физических лиц Земельный налог	6
Единый сельскохозяйственный налог Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности Налог на доходы физических лиц Налог на прибыль организаций Государственная пошлина	4
Другие налоги	5
В законодательстве не определен перечень налогов, входящих в репрезентативную систему	6
Итого	48

Таким образом, вопрос о том, как и с помощью каких критериев более эффективно оценивать налоговый потенциал, по-прежнему остается открытым, хотя разработано и предложено к использованию немало методик, различных по информационной базе и целям.

В ходе сбора информации для целей исследования выяснилось, что имеет место недоступность полного объема информации для проведения расчетов. Сведения, на которых базируется расчет показателей в рамках существующих методик, доступны только самим налоговым органам. Таким образом, разработанные методы оценки пригодны лишь для проведения внутриведомственного контроля, а проведение расчетов внешними пользователями информации практически невозможно.

Методика распределения средств фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов

Оценив методику распределения дотаций, используемую в Камчатском крае, следует признать, что она лишь частично удовлетворяет основной цели

бюджетного выравнивания. Так, репрезентативную систему для расчета налогового потенциала, на наш взгляд, должны определять бюджетообразующие налоги - совокупная доля, которых превышает 90% (табл. 3)

Таблица 3. Рекомендуемый состав репрезентативной налоговой системы для оценки налогового потенциала муниципальных районов городских округов Камчатского края

Налог	Показатель	Источник
Налог на доходы физических лиц	Номинальная начисленная заработная плата, среднелюшевые доходы населения	Прогноз Минэкономразвития Камчатского края
Налог на прибыль организаций	Объем прибыли, объем выручки, объем добавленной стоимости, объем выпуска промышленной продукции	отчет по формам 1-НМ, 5-П, 5-ПМ ФНС
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	Вмененный доход (произведение базовой доходности по отдельному виду деятельности и величины физического показателя)	отчет по формам 1-НМ, 5-ЕНВД ФНС
Налог на имущество организаций	Среднегодовая стоимость имущества организаций	отчет по форме 1-НМ, ФНС

Применение в качестве экономического показателя по ЕНВД производства базовой доходности по отдельному виду деятельности и величины физического показателя (т.е. вмененного дохода) увеличит точность расчетов.

Региональная методика, предлагает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) распределять между муниципальными образованиями, исходя из максимального уровня расчетной бюджетной обеспеченности. Результаты распределения фонда финансовой поддержки по данной методике заранее предсказуемы: поскольку критерием предоставления финансовой помощи является максимальная бюджетная обеспеченность, в конечном итоге финансовую помощь получают все муниципалитеты за исключением одного (с максимальным показателем), что и происходит на практике. На наш взгляд их результаты будут более эффективны, если при определении дотаций будет использован показатель не максимальной, а средней расчетной бюджетной обеспеченности.

Долно муниципального образования в фонде финансовой поддержки ($d(\Phi\Phi\Pi)_i$) в этом случае необходимо определить по формуле:

$$d(\Phi\Phi\Pi)_i = \frac{(BO_{\text{ср}} - BO_i) * \Gamma_i}{\sum_{i=1}^t (BO_{\text{ср}} - BO_i) * \Gamma_i}, \quad (1)$$

где $BO_{\text{ср}}$ - средняя расчетная бюджетная обеспеченность муниципальных образований края до выравнивания в планируемом году;
 t - количество муниципальных образований, участвующих в распределении фонда финансовой поддержки.

Применение показателя расчетной бюджетной обеспеченности позволит иначе перераспределить дотации между муниципалитетами, подтянув бюджет-

ную обеспеченность наиболее "бедных" муниципалитетов до среднего уровня (табл. 4).

Таблица 4. Распределение дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов), предоставляемых из бюджета Камчатского края в 2009 году, тыс. руб.

Наименование муниципального образования	По действующей методике	По предлагаемому расчету
Петропавловск-Камчатский городской округ	-	-
Елизовский муниципальный район	96 112,0	104009,9
Усть-Камчатский муниципальный район	282 389,0	305594,1
Усть-Большеречский муниципальный район	69 527,0	75240,3
Соболевский муниципальный район	76 552,0	82842,6
Миловский муниципальный район	155 413,0	168184,0
Быстринский муниципальный район	44 601,0	-
Алеутский муниципальный район	44 104,0	-
Вилучинский городской округ	7 990,0	-
Олюторский муниципальный район	74 886,0	81039,7
Карагинский муниципальный район	121 874,0	131888,9
Тигильский муниципальный район	95 035,0	102844,4
Пенжинский муниципальный район	143 733,0	155544,2
Городской округ "поселок Палана"	61 184,0	66211,8
Всего:	1 273 400,0	1 273 400,0

Помимо г. Петропавловск-Камчатский в число муниципалитетов, не получающих дотации попали Быстринский, Алеутский муниципальные районы и Вилучинский городской округ. Расчеты показали превышение их бюджетной обеспеченности над средним региональным уровнем.

Таким образом, использование при выделении дотаций параметров среднего уровня бюджетной обеспеченности позволит эффективно распределять средства регионального фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов, подавлять так называемые "иждивенческие на строения" и стимулировать органы власти к аккумуляции собственных доходных источников.

Применения метода репрезентативной налоговой системы с использованием регрессионного анализа, система математических моделей для оценки налогового потенциала

Оценка налогового потенциала на основе методики репрезентативной системы с использованием регрессионного анализа, по-нашему мнению, является наиболее целесообразным способом прогноза данного показателя в среднесрочном финансовом планировании.

Структура налогового потенциала Камчатского края представлена бюджетообразующими налогами: (формирующими более 90% налоговых поступлений муниципальных районов и городских округов региона). А именно: налог на доходы физических лиц, налог на прибыль организаций, единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, налог на имущество организаций. Оценка налогового потенциала по данным налогам отвечает критериям репрезентативности.

Установив макроэкономические показатели, вероятно связанные с разными видами налоговых поступлений, были составлены линейные модели (табл. 5).

Таблица 5. Характеристика линейных регрессионных моделей

Налог	Показатель	Вид регрессионной модели
Налог на доходы физических лиц, <i>НД</i>	Номинальная начисленная заработная плата, <i>З</i>	$НД = a_0 + a_1 \cdot З + b$
Налог на прибыль организаций, <i>НП</i>	Валовая прибыль предприятий и организаций, <i>ВП</i>	$НП = a_0 + a_1 \cdot ВП + b$
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности, <i>ЕНВД</i>	Вмененный доход, <i>ВД</i>	$ЕНВД = a_0 + a_1 \cdot ВД + b$
Налог на имущество организаций, <i>НИ</i>	Среднегодовая стоимость основных фондов организаций, <i>ОФ</i>	$НИ = a_0 + a_1 \cdot ОФ + b$

a_0, a_1 - параметры регрессии, определяемые по выборочным данным.

В данных моделях независимая переменная (макроэкономический показатель) - неслучайная величина, а зависимая переменная (налоговый потенциал по отдельным видам налогов) - случайная величина, поскольку в неё входит случайная составляющая b . Поскольку изменение только одной независимой переменной не может вобрать в себя все источники вариации зависимой переменной, то случайная составляющая a_0 отражает совокупное влияние на зависимую переменную всех других (кроме введенных в модель) факторов.

Значимость уравнения регрессии в целом определяется с помощью F-критерия Фишера. Расчётные значения данного критерия по всем рассматриваемым моделям выше табличного значения, поэтому уместно говорить, что с вероятностью 95% (уровень значимости 0,05) уравнения моделей являются статистически значимыми.

Оценив адекватность всех моделей по четырем критериям, можно сделать вывод о том, что модели адекватны, как минимум, по трем из них, что является достаточным основанием для принятия их как адекватных в целом. Таким образом, система рассмотренных моделей примет следующий вид:

$$\begin{aligned}
 \text{НД} &= 0,623 \cdot 3 \cdot N_i \\
 \text{НП} &= 90,926 + 0,429 \cdot \text{ВП} \\
 N_p &= \{ \text{ЕНВД} = 0,637 \cdot \text{ВД} \cdot N_i, (2) \\
 \text{НД} &= 0,045 \cdot 3
 \end{aligned}$$

где N_p - налоговый потенциал муниципального образования Камчатского края.

Предложенная система моделей, по нашему мнению, может быть использована для описания налогового потенциала муниципальных районов и городских округов, в частности Камчатского края, и расчёта его значений на основе построения доверительных интервальных прогнозов.

Оценив основные группы налоговых поступлений с территорий муниципалитетов Камчатского края, мы считаем необходимым отметить, что проведённая оценка охватывает более 95 % всех налоговых поступлений, что отвечает требованиям репрезентативности модели и является достаточным условием для применения данной методики при расчёте налогового потенциала субъектов федерации по всему Камчатскому краю.

Вместе с тем, необходимо, на наш взгляд, обратить внимание на то, что полученная модель оценки налогового потенциала муниципальных образований отражает его нормативные (выровненные) значения. Поэтому при прогнозировании на её основе объёма налогового потенциала нужно принимать во внимание тот факт, что полученный прогноз будет наиболее вероятным и усреднённым. Однако, эта модель достаточно репрезентативна, поскольку частично выравнивает влияние случайных факторов на уровень налогового потенциала и лишь опосредованно, посредством вариации ошибок, может указывать на их изменение.

Использование показателя налогового потенциала при распределении стимулирующей составляющей фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов

Большинство субъектов РФ разрабатывают и используют на практике различные методические подходы, позволяющие учитывать при распределении финансовой помощи результаты деятельности органов власти, их усилия по увеличению доходной базы бюджетов. С целью расчета стимулирующей составляющей фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) Камчатского края предлагается:

- использовать коэффициенты K_1 и K_2 , предусмотренные действующей методикой;
- исключить из расчетов коэффициент K_3 , поскольку он не является показателем, характеризующим усилия органов власти по наполнению доходов бюджета,
- добавить в методику расчет следующих пяти коэффициентов ($K_3 - K_7$) (табл. 6):

Таблица 6. Показатели, предлагаемые к расчету при расчете дотаций на стимулирование достижений наилучших результатов деятельности

Условное обозначение	Наименование показателя	Расчет
K1	Коэффициент сокращения объема кредиторской задолженности местного бюджета	$K1_i = 1 + (C_j^{K3} - C^{K3}) / C^{K3}$
K2	Коэффициент увеличения поступлений доходов от местных налогов и доходов от использования имущества	$K2_j = 1 + (T_j^{HD} - T^{HD}) / T^{HD}$
K3	Коэффициент развития базы налогообложения по единому налогу, взимаемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения	$K3_j = 1 + (T_j^{yc} - T^{yc}) / T^{yc}$
K4	Коэффициент развития базы налогообложения по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности	$K4_i = 1 + (T_j^{снвд} - T^{снвд}) / T^{снвд}$
K5	Коэффициент развития базы налогообложения по налогу на имущество физических лиц	$K5_i = 1 + (T_j^{им} - T^{им}) / T^{им}$
K6	Коэффициент развития базы налогообложения по земельному налогу	$K6_i = 1 + (T_j^z - T^z) / T^z$
K7	Коэффициент сокращения недоимки по налоговым платежам в местный бюджет к объему налоговых доходов местного бюджета	$K7_i = 1 + (C_i^n - C^n) / C^n$

Наложение рассматриваемой методики на данные муниципальных образований Камчатского края позволяют сделать вывод о возможности её применения на практике (табл. 7).

Таблица 7. Расчет дотаций на стимулирование достижений наилучших показателей деятельности в 2009 году по муниципальным образованиям Камчатского края, тыс. руб.

№ п/п	Муниципальное образование	По действующей методике	Предлагаемая методика
1	Алеутский муниципальный район	515,40	445,9
2	Быстринский муниципальный район	510,36	1189,0
3	Вилочинский городской округ	530,94	685,6
4	Елизовский муниципальный район	1242,81	1049,0
5	Мильковский муниципальный район	1707,14	1210,0
6	Петропавловск-Камчатский городской округ	1002,76	1233,2
7	Соболевский муниципальный район	679,33	1050,9
8	Усть-Большерецкий муниципальный район	1679,42	1469,5
9	Усть-Камчатский муниципальный район	1069,15	471,7
10	Карагинский муниципальный район	512,37	439,8
11	Олуторский муниципальный район	1025,42	232,0
12	Пенжинский муниципальный район	437,45	933,9
13	Тигильский муниципальный район	536,36	440,5
14	Городской округ "поселок Палана"	551,10	1148,9

Применение предложенной методики позволит на уровне муниципального образования дать реальную оценку налогового потенциала, интегрируя элементы стимулирования заинтересованности администрации муниципальных образований в наращивании и более полном использовании собственной налоговой базы.

Кроме того, ранжируя муниципальные образования по степени возрастания суммарного повышающего коэффициента (*K_{стим}*), можно давать оценку качества управления доходами муниципальных образований в динамике.

СПИСОК РАБОТ, ОПУБЛИКОВАННЫХ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Статьи в журналах и изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. Слободчиков Д.Н. Оценка налогового потенциала муниципальных образований Камчатского края [Текст] / Д.Н.Слободчиков // Вестник университета (Государственный университет управления). - 2009. - № 19. - С. 47-58. - 0,8 п.л.
2. Слободчиков Д.Н. Методика распределения стимулирующей составляющей фонда финансовой поддержки муниципальных образований Камчатского края [Текст] / Д.Н.Слободчиков // Вестник университета (Государственный университет управления). - 2009. - № 23. - С. 259-263. - 0,6 п.л.
3. Слободчиков Д.Н. Оценка налогового потенциала: опыт субъектов Российской Федерации [Текст] / Д.Н.Слободчиков, А.Е.Суглобов // Проблемы теории и практики управления. - 2009. - № 8. - С. 13-34. - 1,2 п.л. (вклад автора 1,0 п.л.)
4. Слободчиков Д.Н. Критерии оценки эффективности налогообложения в системе налогового регулирования [Текст] / Д.Н.Слободчиков // Экономический анализ: теория и практика. - 2010. - № 3(168). - С. 60-66. - 0,9 п.л.

Статьи и тезисы докладов в других изданиях:

5. Слободчиков Д.Н. Экономическое содержание налогового потенциала в современных моделях экономического развития [Текст] / Д.Н.Слободчиков, А.Е.Суглобов // Налоги и налогообложение № 7 - 2009. - С. 24-37. - 1,4 п.л. (вклад автора 1,2 п.л.)
6. Слободчиков Д.Н. Налоговый потенциал в системе бюджетного регулирования: этапы развития и перспективы [Текст] / Д.Н.Слободчиков, А.Е.Суглобов // Налоги и налогообложение. - 2009. - № 8. - С. 4-16. - 0,7 п.л. (вклад автора 0,6 п.л.)
7. Слободчиков Д.Н. Оценка налогового потенциала муниципальных образований Камчатского Края [Текст] / Д.Н.Слободчиков // Налоги и налогообложение. - 2009. - № 12. - С. 12-23. - 0,8 п.л.

8. Слободчиков Д.Н. Методический подход к распределению дотаций на стимулирование достижений наилучших показателей (на примере муниципалитетов Камчатского края) [Текст] / Д.Н.Слободчиков // Международная научно-практическая конференция "Мировая экономика и социум: от кризиса до кризиса". - Саратов: ООО ИЦ "Наука", 2009. - С. 123-130. - 0,5 п.л.

9. Слободчиков Д.Н. Оценка налогового потенциала муниципальных образований в Камчатском Крае [Текст] / Д.Н.Слободчиков // Международная научно-практическая конференция "Актуальные проблемы экономики, социологии и права". - Пятигорск: Изд-во Международной академии финансовых технологий, 2009. - С. 57-62. - 0,4 п.л.

10. Слободчиков Д.Н. Совершенствование внутрирегиональной системы распределения финансовой помощи (на примере Камчатского края) [Текст] / Д.Н.Слободчиков // I Всероссийская научно-практическая (заочная) конференция "Социально-экономические реформы: проблемы и пути решения в условиях современного общества". - М.: Издательско-полиграфический комплекс НИИРР, 2009. - С. 290-295. - 0,7 п.л.

11. Слободчиков Д.Н. Прогноз налогового потенциала муниципальных образований методом репрезентативной налоговой системы с использованием регрессионного анализа [Текст] / Д.Н.Слободчиков // Всероссийская научно-практическая конференция "Актуальные проблемы финансового права и государственного регулирования экономики в кризисный период". - Казань: Изд-во "Познание" Института экономики, управления и права, 2009. - С. 155-159. - 0,7 п.л.

12. Слободчиков Д.Н. Совершенствование внутрирегиональной системы распределения финансовой помощи (на примере Камчатского края) [Текст] / Д.Н.Слободчиков // Научно-практическая конференция, посвященная памяти Р.С.Моисеева "Развитие Дальнего Востока и Камчатки: региональные проблемы". - Петропавловск-Камчатский: "Камчатпресс", 2009. - С. 151-156. - 0,4 п.л.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

Автореферат

Подписано в печать 19.02.2010 г. Заказ № К1/981. Тираж 100 экз.

**Отпечатано в КОПИЦЕНТРЕ ООО "Ланфорт",
г. Йошкар-Ола, ул. К. Маркса, 110, тел. 45-55-64**